

Beata Molo

POLSKA I NIEMCY WOBEC PROBLEMÓW MIĘDZYNARODOWEGO BEZPIECZEŃSTWA EKOLOGICZNEGO

Wprowadzenie

Pogarszający się stan środowiska naturalnego zmusza państwa do wielu różnokierunkowych działań, zarówno w wymiarze unilateralnym, jak i wielostronnym. Nie tylko wyzwania i zagrożenia o charakterze ekologicznym, ale także walka z nimi podlega procesowi internacjonalizacji. Wynika to z faktu przenoszenia problemów ekologicznych ze sfery przyrodniczej na płaszczyznę społeczną i polityczną.

Celem niniejszego opracowania jest syntetyczne przedstawienie stanowiska Polski i Niemiec wobec problemów międzynarodowego bezpieczeństwa ekologicznego. Jest to zagadnienie niezwykle skomplikowane i wieloaspektowe. Ze względu na ograniczone ramy opracowania, skoncentrowano się na następujących kwestiach: pojęcie i istota bezpieczeństwa ekologicznego; założenia i cele polityki ekologicznej Polski i Niemiec oraz stanowisko tych państw wobec ograniczenia emisji dwutlenku węgla do atmosfery.

Pojęcie i istota bezpieczeństwa ekologicznego

Bezpieczeństwo jest jedną z podstawowych kategorii w nauce o stosunkach międzynarodowych¹. Ogólne rozumienie bezpieczeństwa podlega ewolucji – odchodzi się od

¹ Na temat bezpieczeństwa zob. m.in.: *Bezpieczeństwo międzynarodowe. Teoria i praktyka*, red. K. Żukrowska, M. Grąciak, Warszawa 2006; R. Zięba, *Instytucjonalizacja bezpieczeństwa europejskiego. Koncepcje*

ujmowania wąskiego, militarnego, na rzecz szerokiego, obejmującego aspekty pozamilitarne. Współcześnie podkreśla się fakt, że zagrożenia militarne straciły relatywnie na znaczeniu w porównaniu z wymiarem gospodarczym, energetycznym i ekologicznym². W literaturze przedmiotu brak jednej powszechniej akceptowanej definicji bezpieczeństwa ekologicznego. Definiowanie tego pojęcia jest różne w zależności od podejścia, ponieważ może dotyczyć ekosystemu, państwa, regionu albo świata³.

W ujęciu zaproponowanym przez Marka Pietrasia bezpieczeństwo ekologiczne

[...] oznacza taki stan stosunków społecznych, w tym treści, form i sposobów organizacji stosunków międzynarodowych, który nie tylko ogranicza i eliminuje zagrożenia ekologiczne, lecz także promuje pozytywne działania, umożliwiając realizację wartości istotnych dla istnienia i rozwoju narodów oraz państw⁴.

Powyższa definicja należy do grupy szerokich ujęć bezpieczeństwa ekologicznego. Akcentuje się w niej antropogeniczny charakter zagrożeń ekologicznych oraz znaczenie działań pozytywnych, które powinny przyczynić się do wyeliminowania tych zagrożeń i tym samym umożliwić osiągnięcie lub zachowanie istotnych wartości dla narodów i państw.

Uznanie określonego zjawiska za zagrożenie dla bezpieczeństwa w stosunkach międzynarodowych zależy od jego rodzaju i intensywności występowania⁵. Wyróżnia się następujące rodzaje zagrożeń, wprowadzonych przez pojęcie bezpieczeństwa ekologicznego:

- zagrożenia ze strony środowiska naturalnego dla społeczności ludzkiej, które nie zostały wywołane działalnością człowieka (np. trzęsienia ziemi, erupcje wulkanów),
- zagrożenia ze strony działalności człowieka dla ekosystemów, gdy wywołane nią zmiany mogą stać się zagrożeniem dla cywilizacji (np. emisja gazów cieplarnianych),
- zagrożenia ze strony działalności człowieka dla ekosystemów, gdy wywołane nią zmiany nie stanowią zagrożenia dla cywilizacji (np. eliminacja groźnych bakterii i wirusów)⁶.

Spośród wielu problemów ekologicznych, za szczególnie istotny dla bezpieczeństwa jest traktowany wzrost zawartości dwutlenku węgla w atmosferze. Jest on uznawany za najgroźniejszy spośród gazów cieplarnianych. Szacuje się, że 70% ogółu gazów cieplarnianych emitowanych do atmosfery stanowi właśnie dwutlenek węgla. Natomiast dwie trzecie całości emitowanego dwutlenku węgla pojawia się podczas spalania tradycyjnych surowców energetycznych, głównie węgla brunatnego i kamiennego. Wśród czynników mających decydujące znaczenie dla wzrostu

– struktury – funkcjonowanie, Warszawa 1999; J. Zygmuntowicz, *Bezpieczeństwo w nauce o stosunkach międzynarodowych*, „Problemy Bezpieczeństwa” 2007, nr 1, s. 23–40.

² M. Pietraś, *Bezpieczeństwo ekologiczne w Europie. Studium politologiczne*, Lublin 2000, s. 20.

³ T. Poskrobko, *Zarządzanie bezpieczeństwem ekologicznym w Polsce*, s. 2, <http://www.kee.ae.wroc.pl>; por. J. Kukułka, *Ekologiczne czynniki bezpieczeństwa*, w: *Bezpieczeństwo międzynarodowe w Europie Środkowej po zimnej wojnie*, Warszawa 1994, s. 105–108.

⁴ M. Pietraś, *op. cit.*, s. 85.

⁵ Idem, *Bezpieczeństwo ekologiczne w Europie*, Lublin 1996, s. 68.

⁶ I. Pawlikowska, *Bezpieczeństwo jako cel polityki zagranicznej państwa*, [w:] *Wstęp do teorii polityki zagranicznej państwa*, red. R. Zięba, Toruń 2004, s. 65.

emisji dwutlenku węgla, wymienia się przyspieszony rozwój gospodarczy świata oraz rosnącą energochłonność światowej gospodarki. Podkreśla się, że w celu zapewnienia trwałego rozwoju gospodarczego niezbędny jest nieprzerwany dostęp do źródeł energii. Z kolei wzrastające zapotrzebowanie na energię powoduje zmiany w środowisku naturalnym.

Złożoność oraz zasięg tego problemu wymagają zaangażowania państw i zastosowania wielu rozwiązań równocześnie w celu ograniczenia związków między wielkością emisji gazów cieplarnianych a wzrostem gospodarczym. Najistotniejsze znaczenie ma przede wszystkim zdecydowana polityka energetyczna i ekologiczna poszczególnych państw, której głównym zadaniem jest ograniczenie negatywnego oddziaływania na środowisko naturalne i racjonalne wykorzystanie zasobów tak, aby zapewnić bezpieczeństwo energetyczne oraz zapobiec zmianom klimatu.

Założenia, cele oraz priorytety polityki ekologicznej Polski i Niemiec

Ochrona środowiska naturalnego stała się integralnym elementem procesów decyzyjnych i działań aparatu państwowego. Polityka ekologiczna stanowi rodzaj celowej działalności państwa na płaszczyźnie wewnętrznej i międzynarodowej. Efektywny udział państwa we współpracy międzynarodowej w płaszczyźnie ekologicznej uzależniony jest od rangi politycznej problemów ekologicznych oraz wewnątrzpaństwowych rozwiązań instytucjonalnoprawnych.

a) Cele i priorytety polskiej polityki ekologicznej

Polska polityka ekologiczna opiera się na konstytucyjnej zasadzie zrównoważonego rozwoju. Zgodnie z art. 5 Konstytucji RP: „Rzeczpospolita Polska [...] zapewnia ochronę środowiska kierując się zasadą zrównoważonego rozwoju”⁷. Z kolei art. 74 Konstytucji nakłada na władze publiczne obowiązek zapewnienia bezpieczeństwa ekologicznego współczesnemu i przyszłym pokoleniom, udostępnianie informacji o stanie środowiska oraz wspierania działań obywateli na rzecz ochrony i poprawy jego stanu. Konsekwencją powyższych zapisów jest obowiązek uwzględnienia priorytetów polityki ekologicznej przy sporządzaniu dokumentów o strategicznym znaczeniu.

Z uwagi na ograniczone ramy opracowania omówione zostaną wybrane dokumenty, które mają istotne znaczenie dla działań na rzecz ochrony klimatu.

Według ustawy Prawo ochrony środowiska z 27 kwietnia 2001 r.⁸, polityka ekologiczna ma na celu stworzenie warunków niezbędnych do realizacji ochrony środowiska oraz określa: cele i priorytety ekologiczne, rodzaj i harmonogram działań proekologicznych oraz środki niezbędne do realizacji celów, w tym mechanizmy

⁷ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r., <http://www.sejm.gov.pl/prawo/konst/polski/kon1.htm>.

⁸ Prawo ochrony środowiska, Ustawa z 21 kwietnia 2001 r., <http://www.mos.gov.pl>.

prawno-ekonomiczne i środki finansowe. Polityka ekologiczna uchwalana jest na cztery lata przez Sejm na wniosek Rady Ministrów, a przewidziane w niej działania obejmują w perspektywie kolejne cztery lata.

Założenia polityki ekologicznej na najbliższe lata zawiera projekt „Polityki ekologicznej państwa na lata 2007–2010 z uwzględnieniem perspektywy na lata 2011–2014”⁹. Jest to obszerny dokument, poniżej przedstawione zostaną wybrane założenia tego projektu.

Celem strategicznym polityki ekologicznej jest zapewnienie bezpieczeństwa ekologicznego kraju oraz tworzenie podstaw do zrównoważonego rozwoju społeczno-gospodarczego. Natomiast celami realizacyjnymi polityki ekologicznej są: wzmacnianie systemu zarządzania ochroną środowiska; ochrona dziedzictwa przyrodniczego i racjonalne wykorzystanie zasobów przyrody; zrównoważone wykorzystanie materiałów, wody i energii; dalsza poprawa jakości środowiska i bezpieczeństwa ekologicznego dla ochrony zdrowia mieszkańców Polski oraz ochrona klimatu. Realizacja polityki ekologicznej będzie się wpisywać w osiąganie celów tej polityki w Unii Europejskiej.

Cele średniookresowe polityki ekologicznej w odniesieniu do ochrony klimatu to konsekwentne wdrażanie krajowych programów redukcji emisji gazów cieplarnianych, tak aby w perspektywie długoterminowej osiągnąć redukcję emisji wynikającą z porozumień międzynarodowych w odniesieniu do emisji w roku bazowym oraz podjęcie działań mających na celu dostosowanie wybranych sektorów oraz obszarów Polski do konsekwencji zmian klimatu.

Projekt priorytetowo traktuje również osiągnięcie 7,5% udziału energii wytwarzanej ze źródeł odnawialnych, zarówno w bilansie zużycia energii pierwotnej w 2010 r., jak i podobnego udziału tych źródeł w produkcji energii elektrycznej.

Celem strategicznym polityki klimatycznej zapisanym w dokumencie „Polityka klimatyczna Polski. Strategie redukcji emisji gazów cieplarnianych w Polsce do 2020 r.”¹⁰, przyjętym przez Radę Ministrów 4 listopada 2003 r., jest

włączenie się Polski do wysiłków społeczności międzynarodowej na rzecz ochrony klimatu globalnego poprzez wdrażanie zasad zrównoważonego rozwoju, zwłaszcza w zakresie poprawy wykorzystania energii, zwiększania zasobów leśnych i glebowych kraju, racjonalizacji wykorzystania surowców i produktów przemysłu oraz racjonalizacji zagospodarowania odpadów, w sposób zapewniający osiągnięcie maksymalnych, długoterminowych korzyści gospodarczych, społecznych i politycznych.

Celem realizacyjnym tej polityki jest redukcja emisji gazów cieplarnianych do poziomu 40% do 2020 r. W dokumencie podkreślono, iż warunkiem osiągnięcia takiego poziomu redukcji jest restrukturyzacja sektorów gospodarczych w kierunku dywersyfikacji paliw, skutkująca zmniejszeniem zanieczyszczeń powietrza przez sektor energetyczny.

⁹ „Polityka ekologiczna państwa na lata 2007–2010 z uwzględnieniem perspektywy na lata 2011–2014”, <http://www.mos.gov.pl>.

¹⁰ „Polityka klimatyczna Polski. Strategie redukcji emisji gazów cieplarnianych w Polsce do 2020 roku, dokument przyjęty przez Radę Ministrów 4 listopada 2003 roku”, <http://www.mos.gov.pl>.

b) Założenia i cele niemieckiej polityki ekologicznej

Pierwszy program dotyczący ochrony środowiska Bundestag uchwalił 14 października 1971 r. W następstwie realizacji tego programu wprowadzono zmiany do Ustawy zasadniczej, polegające na uzupełnieniu jej o klauzule dotyczące ochrony środowiska naturalnego, wprowadzając kompetencje federacji w ważnych obszarach ochrony środowiska (z wyjątkiem ochrony przyrody i wód) [art.74 (20) (24), 75 (13)].

Założenia, cele polityki ekologicznej Niemiec oraz ich realizacja opierają się na zasadzie zrównoważonego rozwoju. Polityka ekologiczna ściśle jest związana z realizacją strategii energetycznej (*Energie-Strategie*), stanowiącej integralny element polityki energetycznej. Celem tej polityki jest zapewnienie bezpieczeństwa energetycznego kraju poprzez racjonalne wykorzystanie zasobów i zwiększanie udziału energii odnawialnych w ogólnym zużyciu nośników energetycznych, skutkujące ograniczeniem negatywnego oddziaływania na środowisko naturalne. Kolejne istotne cele polityki ekologicznej to: kontynuowanie handlu emisjami w ramach UE, ochrona przed emisją zanieczyszczeń komunikacyjnych, intensyfikacja racjonalnego gospodarowania odpadami oraz ochrona wód.

W narodowym programie ochrony klimatu¹¹ podkreślono wolę podjęcia przez rząd federalny koniecznych środków w celu realizacji założeń Protokołu z Kioto. Zawarto także średnio- i długookresowe cele polityki klimatycznej, tworząc tym samym podstawę dla tej polityki po 2012 r. W programie zaprezentowano określone działania, które doprowadziły do redukcji poszczególnych rodzajów gazów cieplarnianych oraz dokonano oceny realizacji celów przez poszczególne sektory. Na podstawie tej analizy zostały zidentyfikowane niezbędne działania oraz przedstawiony został katalog odpowiednich środków i metod służących realizacji założeń. Program koncentruje się w zasadzie na sektorach, które nie uczestniczą w handlu emisjami, mianowicie: komunikacja, gospodarstwa domowe, handel i usługi.

Celem programu jest ograniczenie o 21% – w stosunku do 1990 r., emisji gazów cieplarnianych w latach 2008–2012 oraz wzrost udziału odnawialnych źródeł energii w produkcji prądu do 12,5% w 2010 r. i do 20% w 2020 r. Natomiast celem średnio- i długookresowym jest zmniejszenie do 2020 r. emisji gazów cieplarnianych o 40%, pod warunkiem, że inne kraje UE w tym samym czasie zgodzą się zredukować emisję o 30%.

Podczas posiedzenia rządu federalnego 23 sierpnia 2007 r. w Mesebergu, dotyczącego programu gabinetu do 2009 r., przyjęto „Zasadnicze założenia zintegrowanego programu polityki energetycznej i klimatycznej” (*Eckpunkte für ein integriertes Energie- und Klimaprogramm*)¹². W 29 punktach zostały określone środki, których wprowadzenie w życie skutkowało będzie obniżeniem zużycia energii w zakładach, urządzeniach domowych, indywidualnym ogrzewaniu domów i mieszkań oraz pojazdach oraz przyczyni się do ograniczenia negatywnych zmian w środowisku naturalnym. Priorytetem jest zwiększenie do 2030 r. udziału odnawialnej energii w produkcji prądu do 25–30%.

¹¹ Nationales Klimaschutzprogramm. Beschluss der Bundesregierung vom 13. Juli 2005, <http://www.bmu.de>.

¹² Eckpunkte für ein integriertes Energie- und Klimaprogramm, <http://www.bundesregierung.de>.

Zadania i kierunki działań zawarte w programie mają służyć wywiązaniu się Niemiec z zobowiązań przyjętych na berlińskim szczycie UE w marcu 2007 r.

Reasumując należy stwierdzić, że polityka ekologiczna Polski i Niemiec opiera się na zasadzie zrównoważonego rozwoju. Celem tej polityki w zakresie ochrony klimatu jest wdrożenie programów redukcji emisji gazów cieplarnianych oraz wzrost udziału odnawialnych źródeł energii w ogólnym bilansie energetycznym Polski i Niemiec.

Stanowisko Polski i Niemiec wobec problemu ograniczenia emisji gazów cieplarnianych

Coraz bardziej powszechne staje się przekonanie o związku pomiędzy zwiększeniem koncentracji gazów cieplarnianych w atmosferze a wzrostem temperatury na Ziemi, grożące trudnymi do przewidzenia konsekwencjami dla stabilności i równowagi klimatycznej. Ze względu na transgraniczny charakter tego problemu, konieczne są nie tylko indywidualne działania poszczególnych państw, ale równie niezbędny jest aktywny udział w przedsięwzięciach o charakterze międzynarodowym. W dalszej części opracowania zostanie przedstawione stanowisko Niemiec i Polski wobec ograniczenia emisji gazów cieplarnianych, szczególnie dwutlenku węgla.

a) Polska wobec redukcji emisji gazów cieplarnianych

Polska należy do czołówki państw emitujących gazy cieplarniane. W latach 80. ubiegłego wieku znajdowała się w pierwszej dziesiątce państw, które emitowały najwięcej dwutlenku węgla. Udział Polski w globalnej emisji dwutlenku węgla wynosił wówczas 2%, przy udziale w światowej produkcji przemysłowej poniżej 1%. W 2005 r. Polska wyemitowała 399 mln ton gazów cieplarnianych w przeliczeniu na dwutlenek węgla, co odpowiadało 1,5% udziałowi w globalnej emisji gazów cieplarnianych. Dwutlenek węgla pochodził w całości ze spalania paliw kopalnych, przede wszystkim w elektrowniach, które w 2005 r. wyemitowały około 180 mln ton tego gazu.

Konieczność redukcji emisji gazów cieplarnianych wynika z międzynarodowych zobowiązań Polski. Przystępując do Protokołu z Kioto Polska zgodziła się zmniejszyć emisję gazów cieplarnianych w latach 2008–2012 o 6% w stosunku do poziomu roku bazowego. Od maja 2004 r. Polska włączyła się w realizację unijnej polityki ochrony klimatu¹³. Należy jednak podkreślić, że jeszcze w trakcie negocjacji z UE, w obszarze „Środowisko” Polska uzyskała 10 okresów przejściowych, m.in. w zakresie jakości powietrza¹⁴. W przypadku dyrektyw dotyczących zanieczyszczeń

¹³ Polityka ekologiczna..., s. 56; *Ekologiczny wymiar integracji Polski z Unią Europejską*, red. S. Czaja, Łądek Zdrój 2004.

¹⁴ *Bilans negocjacji Środowisko. Materiały archiwalne*, [http://www2.ukie.gov.pl/serce.nsf/\(\\$PrintView\)/B5C632F8BCFA204EC1256E83005E06F5?Open](http://www2.ukie.gov.pl/serce.nsf/($PrintView)/B5C632F8BCFA204EC1256E83005E06F5?Open).

przemysłowych Polska uzyskała trzyletni okres przejściowy (do 31 grudnia 2010), w odniesieniu do wdrażania wymagań dyrektywy 96/61/WE w sprawie zintegrowanego zapobiegania i kontroli zanieczyszczeń dla ograniczonej grupy instalacji istniejących, wymagających poważnych lub całkowitych zmian technologicznych. Polska uzyskała również okres przejściowy do przyjętej w 2001 r. dyrektywy 2001/80/WE w sprawie ograniczenia emisji niektórych zanieczyszczeń do powietrza z dużych źródeł spalania paliw¹⁵.

Od początku 2007 r., kiedy kanclerz Angela Merkel przedstawiła ambitne cele prezydencji Niemiec w Unii Europejskiej w zakresie ochrony klimatu, Polska zgłosiła wiele zastrzeżeń dotyczących tych planów, tłumacząc, że obniżą one konkurencyjność polskiej gospodarki. Polska uważała, że zobowiązania dotyczące zmniejszenia emisji gazów cieplarnianych, które zamierzała przyjąć UE, powinny wynikać z możliwości poszczególnych krajów oraz uwzględniać ich skutki gospodarcze i społeczne w poszczególnych państwach. Ponadto najpierw należałoby przeprowadzić szczegółowe analizy, w których uwzględnione zostałyby zarówno potrzeby rozwojowe społeczeństwa, jak i podejmowane działania na rzecz podniesienia efektywności energetycznej, wykorzystania odnawialnych źródeł energii oraz redukcji emisji gazów cieplarnianych¹⁶. Polska reprezentowała stanowisko, że UE powinna poczekać z deklarowaniem celu redukcji do 2009 r. Ostatecznie jednak zgodziła się na redukcję emisję dwutlenku węgla do 2020 r. o 20% w stosunku do 1990 r. oraz na 20% udział odnawialnych źródeł energii w ogólnym bilansie energetycznym Unii do 2020 r. Według danych statystycznych, udział energii odnawialnej w produkcji energii ogółem w Polsce wyniósł w 2005 r. 5,43%, natomiast w ogólnym zużyciu energii – 4,58%¹⁷.

W ocenie Ministerstwa Gospodarki możliwości zwiększenia udziału energii odnawialnej w ogólnym bilansie energetycznym są ograniczone. W ciągu najbliższych kilku lat uda się osiągnąć tylko 7,5% udział odnawialnych źródeł w łącznej produkcji energii elektrycznej. Pierwsze szacunki wskazują, że udział źródeł odnawialnych w 2020 r. osiągnie maksymalnie 9%¹⁸.

Osiągnięcie przyjętego celu zwiększenia wykorzystania odnawialnych źródeł energii w strukturze zużycia nośników energii pierwotnej jest zadaniem trudnym. Eksperci podkreślają, że istniejące w Polsce rozwiązania są niewystarczające, aby można było zrealizować tak ambitne cele. Do głównych barier rozwoju sektora energetyki odnawialnej zalicza się przede wszystkim uwarunkowania ekonomiczne. Dla wyrównania konkurencji, w tym poprawy relacji ekonomicznych energetyki odnawialnej w stosunku do całego sektora energetyki, niezbędne jest dodatkowe finansowe wsparcie inwestycji w odnawialne źródła energii.

¹⁵ Uzyskano następujące przedłużenia: o osiem lat (do 31 XII 2015) w zakresie emisji SO₂ dla elektrowni zawodowych, elektrociepłowni przemysłowych oraz elektrociepłowni i ciepłowni zawodowych, o dwa lata (do 31 XII 2017) w zakresie emisji NO_x dla wszystkich elektrowni i elektrociepłowni, które znalazły się na liście załączonej do polskiego stanowiska negocjacyjnego, o dziesięć lat (do 31 XII 2017) w zakresie emisji pyłu dla ciepłowni komunalnych.

¹⁶ A. Zysk, Czy ministerstwo środowiska „podgrzewa klimat”?, „Środowisko” 2007, nr 3, s. 6.

¹⁷ Ochrona środowiska, „Informacje i Opracowania Statystyczne GUS”, Warszawa 2006, s. 214.

¹⁸ K. Niklewicz, Energetyczne zamki na piasku, „Gazeta Wyborcza” 17 X 2007.

Ocenia się, że wdrożenie drugiego ambitnego celu, mianowicie zmniejszenie emisji dwutlenku węgla do założonego przez UE poziomu do 2020 r., może okazać się niewykonalne. Realizacja tego celu może być zagrożona spodziewanym wzrostem zapotrzebowania na energię. W Polsce około 59% energii elektrycznej produkowane jest z węgla kamiennego, a 35% z węgla brunatnego. Zdaniem części ekspertów, UE będzie zwiększać nacisk na Polskę w zakresie redukcji emisji dwutlenku węgla, w szczególności dla technologii opartych na węglu kamiennym.

26 marca 2007 r. Komisja Europejska wydała decyzję dotyczącą krajowego planu rozdziału uprawnień do emisji gazów cieplarnianych, zgłoszonego przez Polskę zgodnie z dyrektywą 2003/87/WE Parlamentu Europejskiego i Rady. Komisja przyznała Polsce średni limit roczny 208,5 mln ton na lata 2008–2012, podczas gdy w krajowym planie domagano się 284,6 mld ton¹⁹.

Komisja Europejska uzasadniła swoją decyzję faktem, iż na okres 2005–2007 Polsce przyznano więcej zezwoleń niż wynikało to z zapotrzebowania. W 2005 r. poziom emisji wyniósł 203 mln ton, podczas gdy zezwolenia mówiły o 239 mln ton. W ocenie Komisji Europejskiej nadwyżka spowodowała brak efektywności systemu handlu emisjami, ponieważ nie motywowała przedsiębiorstw do inwestowania w technologie przyjazne dla środowiska.

Komisja Europejska do swoich rozważań przyjęła wskaźniki z prognozy KE opublikowanej jesienią 2006 r., z której wynika, że w latach 2005–2010 wzrost gospodarczy w Polsce będzie wynosił 5,2%–4,6%, co przyniesie średni wynik na poziomie 26%. Te liczby stały się podstawą dla określenia wielkości przydziału uprawnień emisyjnych na lata 2008–2012²⁰.

Polski rząd zaskarżył decyzję Komisji do Europejskiego Trybunału argumentując, że nadmierna obniżka doprowadzi do zahamowania wzrostu gospodarczego, ponieważ zakłady przemysłowe, aby nie przekroczyć limitów emisji, będą zmuszone ograniczyć produkcję bądź kupować pozwolenia na dodatkową emisję. Szacuje się, że decyzja Komisji Europejskiej spowoduje spadek tempa wzrostu PKB o 1%–2% rocznie, a ten z kolei wpłynie na poziom inflacji – spodziewany jest impuls inflacyjny na poziomie 1%–1,5%.

b) Niemcy wobec ograniczenia emisji gazów cieplarnianych

Zaangażowanie Niemiec na arenie międzynarodowej na rzecz ochrony klimatu stanowi konsekwencję tradycyjnego celu polityki zagranicznej, jakim jest ochrona własnych obywateli przed zagrożeniami pochodzącymi spoza granic Niemiec.

W działania proekologiczne na forum międzynarodowym RFN włączyła się w latach 80. ubiegłego wieku. Od tego czasu podpisała wiele dwu- i wielostronnych porozumień dotyczących ochrony środowiska oraz przystąpiła do międzyna-

¹⁹ Decyzja Komisji z 26 marca 2007 r. dotycząca krajowego planu rozdziału uprawnień do emisji gazów cieplarnianych zgłoszonego przez Polskę zgodnie z dyrektywą 2003/87/WE Parlamentu Europejskiego i Rady, [http://www.orka.sejm.gov.pl/Biuletyn.nsf/0/4649F573A752F54EC1257302002BD330/\\$file/0199705.pdf](http://www.orka.sejm.gov.pl/Biuletyn.nsf/0/4649F573A752F54EC1257302002BD330/$file/0199705.pdf).

²⁰ P. Wójcik, *Unia hamuje naszą gospodarkę?*, „Środowisko” 2007, nr 8, s. 4.

rodowych reżimów ekologicznych. Zaczęła również koordynować krajową politykę ekologiczną w ramach WE/UE²¹.

Ochrona klimatu stała się ważnym celem przewodnictwa Niemiec w UE i grupie G8 w pierwszej połowie 2007 r. W programie prezydencji Niemiec²² zapisano sporo ambitnych zamierzeń, które miały przyczynić się do odgrywania przez UE głównej roli w międzynarodowych wysiłkach na rzecz zwalczania zanieczyszczenia środowiska i zmian klimatycznych. Do priorytetów prezydencji zaliczono: ograniczenie emisji gazów cieplarnianych, wdrożenie i rozwój systemu handlu emisjami oraz rozwój środków w zakresie bezpieczniejszych dla środowiska paliw.

Podkreślono, że bezpieczne, ekonomicznie realne i ekologiczne dostawy energii są kluczowym zadaniem z perspektywy przyszłego rozwoju Europy. Dlatego też głównymi celami stały się: zbudowanie rynku wewnętrznego energii elektrycznej i gazu, poprawę efektywności energetycznej, zwiększanie udziału energii odnawialnych, zachęcanie do bliższej współpracy z producentami, krajami – odbiorcami i krajami tranzytu oraz formułowanie polityki energetycznej zorientowanej na rozwój.

Efektom unijnego szczytu w Berlinie 8–9 marca 2007 r. jest „Zintegrowana polityka klimatyczna i energetyczna”²³. Kraje UE zobowiązały się do wspólnego zmniejszenia swych emisji gazów cieplarnianych do 2020 r. o 20% w stosunku do 1990 r. Zobowiązały się również do redukcji emisji gazów cieplarnianych do 2020 r. o 30% w stosunku do 1990 r. pod warunkiem, że inne kraje rozwinięte zobowiążą się do porównywalnego obniżenia emisji, a bardziej zaawansowane gospodarczo kraje rozwijające się wniosą odpowiedni wkład na miarę swych możliwości.

W konkluzjach prezydencji podkreślono także ważną rolę handlu uprawnieniami do emisji w realizacji długofalowych celów UE związanych ze zmniejszeniem emisji gazów cieplarnianych.

Unia Europejska zobowiązała się również do zwiększenia do 20% udziału źródeł odnawialnych w ogólnym zużyciu energii w UE do 2020 r. Dodatkowo zobowiązała się zwiększyć o 10% udział biopaliw w ogólnym zużyciu benzyny i oleju napędowego w transporcie na terytorium UE do 2020 r. W ocenie Rady Europejskiej wykorzystanie energii ze źródeł odnawialnych zwiększy bezpieczeństwo energetyczne oraz wpłynie na zmniejszenie emisji gazów cieplarnianych.

Rada Europejska postanowiła, że w zakresie wkładów państw członkowskich potrzebne jest podejście zróżnicowane, sprawiedliwe i przejrzyste, uwzględniające okoliczności krajowe. Dlatego też każde państwo członkowskie ustali z Komisją Europejską indywidualne limity odpowiednie do poziomu rozwoju gospodarczego.

²¹ Zob.: H. E. Ott, *Internationale Klimapolitik 2020. Herausforderung für deutsche (Umwelt-) Außenpolitik*, Friedrich Ebert Stiftung, Juli 2007; H. Weidner, *Deutsche Klimapolitik. Zwischen globaler Gerechtigkeit und nationalem Gemeinwohl*, „WBZ-Mitteilungen”, H. 109, September 2005.

²² „Europa – razem do sukcesu”. Program prezydencji niemieckiej, 1 stycznia–30 czerwca 2007, „Monitor Europejski” 2007, nr 33, s. 54–86.

²³ Rada Europejska. Konkluzje prezydencji. Bruksela 8–9 marca 2007, „Monitor Europejski” 2007, nr 38, s. 63–82; F. Baumann, *Klimafreundliches Brüssel? Die neue EU-Energielolitik*, „CAP Aktuell” 2007, nr 5; *Auf dem Weg zu einer integrierten Energie- und Klimaaußenpolitik der EU*, „Internationale Politikanalyse”, Friedrich Ebert Stiftung, Oktober 2007.

Ochrona klimatu znalazła się w centrum uwagi podczas szczytu G8 w Heiligendamm w czerwcu 2007 r. Kanclerz Merkel starała się wykorzystać przewodnictwo Niemiec w G8, aby włączyć inne kraje do unijnej inicjatywy w zakresie zmian klimatycznych. W zaprezentowanym przed szczytem stanowisku przedstawiła cele, do których członkowie G8 powinni się zobowiązać: ograniczenie wzrostu globalnych temperatur o 2 stopnie Celsjusza w stosunku do poziomu sprzed okresu uprzemysłowienia, redukcja emisji dwutlenku węgla do 2050 r. o 50% w stosunku do poziomu z 1990 r. oraz uruchomienie globalnego handlu emisją dwutlenku węgla.

Kompromis nie do końca jednak odpowiadał celom, które wyznaczyła niemiecka kanclerz – UE, Kanada i Japonia zobowiązały się do redukcji o 50% gazów cieplarnianych do 2050 r., natomiast nie zdołano do tego przekonać USA.

Krótko przed szczytem prezydent Bush zaproponował rozpoczęcie negocjacji z 15 państwami, będącymi największymi emiterni gazów cieplarnianych w sprawie ustanowienia długookresowych celów i nowych ram w zakresie ograniczeń emisji, które funkcjonowałyby po wygaśnięciu w 2012 r. Protokołu z Kioto. Amerykańska propozycja oznaczała wyłączenie ONZ z przyszłych działań na rzecz ograniczenia zmian klimatycznych. Niemniej udało się uzyskać wsparcie dla rozwoju systemu handlu emisjami oraz rezygnację USA z koncepcji alternatywnego w stosunku do ONZ forum przyszłych negocjacji nad ograniczeniem zmian klimatycznych.

Uzgodniono także, że do końca 2008 r. członkowie G8 oraz największe kraje rozwijające się przyjmą indywidualne zobowiązania limitów emisji gazów cieplarnianych, tak aby w 2009 r. osiągnąć porozumienie mające obowiązywać po wygaśnięciu Protokołu z Kioto²⁴.

W ocenie ekspertów szczyt w Heiligendamm stworzył korzystne warunki dla przyszłych negocjacji w ramach międzynarodowego procesu ochrony klimatu. Jak na razie, przełomowym programem o długoterminowych skutkach pozostaje „Zintegrowana polityka klimatyczna i energetyczna” Unii Europejskiej. Pakiet ten oraz zobowiązania państw UE podjęte podczas szczytu w Heiligendamm, stanowią swego rodzaju sygnał wysyłany do innych państw pokazujący, że kraje europejskie gotowe są podejmować ambitne działania w celu ochrony klimatu. Kwestią, która rozstrzygnie o wiarygodności Europy jest mianowicie to, czy faktycznie uda się zredukować emisję gazów cieplarnianych do zakładanego poziomu²⁵.

Niemcy, zajmujący szóste miejsce na liście krajów emitujących najwięcej gazów cieplarnianych, stały się światowym liderem w walce z globalnym ociepleniem. O ile w większości uprzemysłowionych krajów obserwuje się wzrost emisji gazów cieplarnianych, o tyle w Niemczech zmniejszyła się ona w 2005 r. o 18,5% w porównaniu z 1990 r. Tak znacząca redukcja jest rezultatem przede wszystkim procesów modernizacji w nowych krajach związkowych oraz wdrożenia środków zawartych w krajowym programie ochrony klimatu. Minister ochrony środowiska Sigmar

²⁴ Zusammenfassung des Vorsitzes, Heiligendamm, 8. Juni 2007, Gipfelerklärung, <http://www.bundesregierung.de>; A. Gradziuk, Szczyt G8 w Heiligendamm, „Biuletyn. Biuro Badań i Analiz PISM” 2007, nr 26; Keine gemeinsamen Klima-Ziele, <http://www.zeit.de/online/2007/24/klima-bush>; Zähes Ringen, <http://www.zeit.de/online/2007/24/g8-auftrakt>; J. Krönig, Heuchlerische Luft, „Die Zeit”, 5 czerwca 2007.

²⁵ A. Leipprand, C. Bausch, Europäische Klimapolitik – Erfolgsgeschichte oder Mogelpackung?, „Neue Gesellschaft/Frankfurter Hefte” 2007, nr 9, s. 31–35.

Gabriel podkreślił niedawno, że rząd federalny priorytetowo traktuje problem ochrony klimatu, co znajduje odzwierciedlenie m.in. w budżecie Niemiec, bowiem środki przeznaczone na politykę klimatyczną w 2008 r. wyniosą ogółem 3,3 mld euro.

W ocenie rządu federalnego możliwe jest pogodzenie ambitnych planów ekologicznych z rosnącym zapotrzebowaniem na energię. Rozwiązaniem jest inwestowanie w nowoczesne technologie oraz rozwój energii odnawialnej. Należy zauważyć, że udział energii odnawialnej w pierwotnym zużyciu energii w Niemczech wzrósł z 4,7% w 2005 r. do 5,3% w 2006 r. Natomiast udział produkcji prądu z odnawialnych źródeł w łącznym zużyciu prądu brutto wyniósł około 11,8%, oznacza to wzrost w porównaniu do 2005 r. o 1,4%.

Udział Niemiec w ogólnoświatowej emisji gazów cieplarnianych wynosi około 3,2%. Zdaniem części ekspertów, kolejna redukcja emisji do 40% będzie miała niewielki wpływ na zmniejszenie tej emisji w skali świata. Obecna polityka klimatyczna rządu federalnego oznacza *de facto* nie ochronę klimatu, lecz raczej moralną odpowiedź na polityczny problem.

Aby działania na rzecz ochrony klimatu były efektywne, niezbędne jest włączenie się do nich USA, Chin, Rosji i Indii oraz osiągnięcie globalnego porozumienia dotyczącego skutecznych środków zapobiegania zmianom klimatycznym.

Podsumowanie

Z przeprowadzonej tutaj analizy wynikają następujące wnioski:

- 1) Ochrona klimatu stała się integralnym elementem wewnętrznej polityki ekologicznej Polski i Niemiec. Celem tej polityki jest osiągnięcie takiego poziomu redukcji emisji gazów cieplarnianych, który wynika z międzynarodowych zobowiązań obu krajów. Aby zrealizować ten cel, konieczne jest wdrożenie krajowych programów zmniejszenia emisji gazów cieplarnianych.
- 2) Wywiązanie się przez Polskę z obowiązku redukcji emisji gazów cieplarnianych oraz rozwoju odnawialnych źródeł energii do poziomu przyjętego przez UE do 2020 r. może okazać się niemożliwe. Zagrożenie dla realizacji tych celów stanowi prognozowany wzrost zapotrzebowania na energię, która produkowana jest w 94% z węgla brunatnego i kamiennego. W celu realizacji tych zobowiązań, Polska będzie musiała podjąć wiele działań na rzecz ograniczenia materiałochłonności gospodarki oraz wzrostu efektywności energetycznej.
- 3) Problem ochrony klimatu stał się priorytetem w okresie niemieckiego przewodnictwa w UE i G8. Niemcy, angażując się w walkę z globalnym ociepleniem, stymulowały proces negocjacji, prezentując własne propozycje uregulowań oraz zabiegały o poparcie innych państw. Szczególnie istotne z punktu widzenia Niemiec było zobowiązanie się państw członkowskich UE do podjęcia działań mających na celu zmniejszenie zużycia energii, jak również poszukiwanie nowych źródeł energii, których wykorzystanie ograniczyłoby negatywny wpływ procesu produkcji energii na środowisko naturalne.

4) W perspektywie średnio- i długookresowej Niemcy chcą zredukować emisję gazów cieplarnianych nawet o 40%. Służyć temu będzie inwestowanie w nowoczesne technologie oraz rozwój energii odnawialnej.